

第4章 東京の危険実態等を踏まえた新制度創設の必要性

第1 防火対象物の現状

1 大都市東京の特殊性と潜在的危険要因

次に掲げるような東京における潜在的危険要因の増大は、今後も社会的に影響を及ぼす惨事の発生や予想し得ない新たな災害の発生につながる可能性を秘めており、防火安全対策を推進する上で解決しなければならない大きな課題となっている。

(1) 防火対象物の高層・深層・大規模化

東京消防庁管内における高さ100m以上の超高層建築物数は、過去10年間で2倍以上に増加しているとともに、地下4階以下の階を有する防火対象物数は、過去9年間で約1.4倍に増加している。この高層化・深層化の傾向は、今後とも益々進行することが予想され、避難上及び消防活動上の困難性が懸念される。

一方、品川、汐留、六本木等と同様の大規模再開発が東京各地で進行中であることに伴い、集客を目的とした大型商業施設の複数テナント化による一体的防火管理の困難性も危惧される。〔第2章,第1,1参照〕

(2) 新たな用途形態・使用形態の出現等

利用者ニーズの多様化に伴い、これまでの用途区分とは実態が大きく異なる形態の施設が次々と出現し、大型量販店等(可燃物大量、狭隘等) 大規模アミューズメント施設、多目的集客施設等(在館者増大、可燃物大量等)の延焼拡大危険、避難困難等が懸念される。

(3) 都市の過密化

政治、経済、文化、情報等の中心として、あらゆる機能が集中する東京において、多種多様な業種の防火対象物の林立及び混在、昼間人口の増加等により、他都市とは比べものにならないほどの過密化が進む中、これらを利用する不特定多数の者の避難困難が懸念される。〔第2章,第1,2参照〕

(4) 高齢者・外国人等の増加

東京における65歳以上の高齢化率(高齢者人口/総人口)は、約18%を占めており、20年前と比較して約2倍となっている。また、高齢者人口は今後も増加し続け、平成32年には都民の4人に1人が高齢者となると予測されていることから、この高齢化に伴う身体機能低下による避難困難が懸念される。

さらに、東京を訪れる外国人訪問者の数は、圧倒的に全国第1位であり、日本を訪れる外国人の約半数以上が東京を訪れていることから、外国人の日本語の理解不足に伴う避難困難が懸念される。〔第2章,第1,3参照〕

(5) 都市の24時間化

深夜営業を行う大規模小売店舗等の著しい増加の中、夜間における従業員の監視体制の不備による出火危険・放火危険の増大、自衛消防力の低下に伴う火災発見の遅れ及び避難誘導困難、夜間作業に伴うヒューマンエラーによる出火危険増加等が

懸念される。〔第2章,第1,4参照〕

(6) 防火管理意識の低下による不備欠陥の増加等

事業者の防火管理意識の低下により、建物構造や防災設備の不備欠陥が改修されずに火災が拡大する事例や、従業員等への教育が不十分で、防火戸の閉鎖障害、避難経路の物品存置等に対する適切な対応ができず、在館者の避難に支障をきたす事例が跡を絶たないことから、防火対象物の安全性低下が懸念される。

(7) 不動産の証券化等による管理形態の複雑化

企業における保有資産のオフバランス化の推進などを背景とした不動産証券化の件数は、過去5年間で約6倍になるなど全国的に増加しており、また、防火対象物の所有者数増加、業種や利用時間の相違などにより、所有者相互の関係が複雑化し、一体的な防火管理の困難性が危惧される。〔第2章,第1,5参照〕

(8) 設備保全コストの削減

バブル崩壊後の長期の不況など不透明な経済環境下において、防火対象物関係者が生産性向上、業務効率化に力を注ぐ中で、設備保全コストは削減される傾向があり、維持管理不適による防火対象物の安全性低下が懸念される。

(9) 頻繁なテナント入替え

テナントの頻繁な入れ替わりが行われ、繰り返し違反が跡を絶たない状況の中で、火災発生時にテナント間の連携が取れず被害が拡大する事例も多く、防火管理体制の低下が危惧される。〔第2章,第1,6参照〕

(10) 性能設計による建物の維持管理不適

規制緩和を背景とした防火基準の性能規定化による新技術の導入が進む一方、安全性能の前提とされる条件や維持管理等の考え方が徹底されないばかりか、消防計画にも反映されていない事例が見られることから、期待される性能が発揮できないことが考えられ、防火対象物の安全性低下が懸念される。〔第2章,第1,7参照〕

(11) 雇用形態の変化に伴う防火管理体制の低下

従業者数におけるパート・アルバイト等が占める割合は、過去5年間で約9ポイント増加し、4割強を占めている。また、火災実態をみると、派遣社員・アルバイト等に対する防火教育の不徹底により、火災発生時に適切な初動対応ができず、延焼拡大に至った事例も多く、派遣社員・アルバイト等の増加に見られる雇用形態の変化に伴う防火管理体制の低下が懸念される。〔第2章,第1,8参照〕

2 防火対象物の特性に応じた実質的な安全対策の推進

法令では、国民の生命、身体及び財産を保護することを目的に、用途、構造、規模等の違いにより包括的に安全義務を定めているが、個々の防火対象物の危険実態等は様々であるとともに、中には法令の趣旨・目的を十分理解せず、形式的に法令に適合させているだけの防火対象物も散見され、事実、過去の火災事例をみると、このような防火対象物において法令が求めている実質的性能等がなかったことに伴い、被害の拡大を招いたものが見受けられることから、防火対象物個々の特性、危険実態等に応じた実効性を有する防火安全対策の推進が重要である。〔第2章,第2,3参照〕

第2 安全に関する情報の都民への提供、事業所の意欲的な取組みの評価に対する期待

- (1) 第16期火災予防審議会(人命安全対策部会)の答申(平成17年3月)において、「都民に対する消防機関による防火対象物の安全に関する情報の提供」、「事業所の自主的・意欲的な取組みが適正に評価され、社会にアピールする仕組みを整備し、優良な建物を誘導するためのインセンティブ」が必要であるとの提言がなされた。〔第7章,資料1参照〕
- (2) この提言を踏まえ、その後に調査した都民アンケートにおいても、約7割の人が「防火対象物の安全に関する情報を必要」とする結果が出ている。〔第3章,第1,2参照〕
- (3) 一方、事業者へのアンケート調査によれば、約7割の事業者が、法令に規定されている基準以上の自主的・意欲的な取組みをアピールしたいと回答しており、事業者の自主的・意欲的な取組みが適正に評価され、社会にアピールする仕組みの創設を要望する声が高いことが伺える。〔第3章,第2,2参照〕
- (4) 適マーク制度は、昭和55年の川治プリンスホテル火災を契機として昭和56年に運用が始まり、昭和57年のホテルニュージャパン火災以降、広く普及してきたが、平成14年の消防法改正で防火対象物定期点検報告制度が創設されたことに伴い、総務省消防庁からその存廃について通知がなされている。しかし、当該制度は、旅館・ホテル等の業界団体への加入要件や修学旅行で利用する宿泊施設としての必須要件とされるなど非常に信頼度が高く、また、一般利用者にも広く定着した制度であったことから、その継続を求める声が関係業界等からも出ている。〔第7章,資料2参照〕

第3 新制度創設の必要性

東京における防火対象物の潜在的危険及び実態危険を踏まえると、防火対象物の実質的な防火安全性向上のための仕組みの構築は、急務であると言える。また、第16期火災予防審議会(人命安全対策部会)における提言、安全に関する情報の提供に対する都民からの要望、防火安全に係る自主的・意欲的な取組みについての適正な評価を求める事業者の声等に応えるためには、既存の制度では包含できない内容がある。

加えて、情報公開の気運が高まる中、経済活動を営む事業者が、自らが推進している様々な取組み等を外部に向けて発信していくことは、社会からの信頼を得るための不可欠な要素となっていることからしても、自らが所有・管理する防火対象物の防火安全性を確保するための取組みを社会に向けて積極的に情報提供することは、事業者が果たすべき社会的責務の一つであると言える。

こうした様々なファクターに鑑み、それらを包括する新たな制度の創設が強く望まれる。

以上のことから、防火に関する法令基準の適合性を審査することはもとより、防火

対象物関係者が、一般的な火災又は地震等の災害による被害の軽減等を図るために、当該法令の趣旨・目的を十分に理解して施した防火安全対策の向上に係る自主的・意欲的な取組み等についても、公平・公正な審査に基づき、総合的かつ客観的に評価するとともに、その結果を安全に関する情報として都民に広く、かつ、分かり易く提供することで、都民の安全・安心を確保し、また、関係者のなお一層の努力を促すことにより、防火安全性の高い優良な防火対象物を誘導していくことを目的とした新たな制度の創設が必要である。